

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pembagian Kekuasaan (Trias Politika)

Suatu pemerintahan dalam sebuah negara tentu menjalankan begitu banyak fungsi dan sangat beragam. Dalam pemerintahan yang terpusat, disebut-sebut pemerintah memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal sekaligus. Hal itulah yang kemudian menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika suatu pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, misalnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menjalankan fungsi pemerintahan, hingga peradilan, maka semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara. Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan berbuah ketidakadilan kepada masyarakat. Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad

kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai Trias Politica dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748). Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.¹

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.²

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan

¹ Budiarto, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.1997. Hlm 4

² Bagir Manan, 1995, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Mandar Maju, Bandung, hlm. 78-79

oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.³

Pertama kali mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI, pada umumnya diakui lima yaitu: (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*.⁴ Oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690) kemudian konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi tiga, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif (hubungan luar negeri), yang masing-masing terpisah satu sama lain. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang mengadili itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang.⁵

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of the Law*). Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan

³ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, hlm. 2-3

⁴ Beberapa literatur menerjemahkan konsep trias politica sebagai pemisahan kekuasaan (separation of power). Lihat Jimly Asshiddiqie. *Ibid.*, hlm. 30. Sedangkan sebagian literatur lain menyebutnya dengan istilah pembagian kekuasaan (division of power). Lihat Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 267.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 281-282.

pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.⁶

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut,

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29.

yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”.⁷

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial.⁸

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.⁹

⁷ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282

⁸ Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 282-283

⁹ Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 283

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.¹⁰ Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.¹¹

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.¹² Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 29-30

¹¹ E.Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Cet. 4, 1960, hlm. 17-24

¹² Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282

(*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹³ Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*)¹⁴ atau *quasi independent*. Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.¹⁵ Menurut Crinice le Roy terdapat kekuasaan lain di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan keempat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan undang-undang dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis dengan di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya. Meneliti hukum tata negara Belanda kekuasaan tersebut diberi istilah *De Vierde Macht*.

¹³ Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah), Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74

¹⁴ Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 1

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 5

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan di Amerika serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.¹⁶ Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.¹⁷

1. Eksekutif

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang-undang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, lembaga eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja/presiden, beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuannya adalah agar kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi

¹⁶ Crinice le Roy, Kekuasaasaan Ke-empat Pengenalan Ulang, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, hlm. 21

¹⁷ A. Fickar Hadjar ed. Al, Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003, hlm. 4

dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah. Menurut tafsiran tradisional azas Trias Politica, tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga eksekutif sangat luas ruang geraknya, bahwa wewenang lembaga eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja. Ramsey (Budiardjo, 2000: 209) menyatakan bahwa dalam negara modern, lembaga eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a)

Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (c) Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; (e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan (g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Menurut Budiardjo: 1998 mengemukakan bahwa: “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya”.

Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan. Pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: 1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, 2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, 3. Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, 4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama, 5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, 6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, dan 7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 7 menyebutkan: 1. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, 2. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara, 2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom, dan 3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan lain sebagainya. Hubungan eksekutif dan legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara. Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensial, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen. Menurut konsep “trias politica” kekuasaan dalam negara dibagi ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka di dalam konsep “*trias politica*” terdapat suasana “*check and balance*” karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ- organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-

lembaga tersebut. Konsep “trias politica” tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Berdasarkan beberapa pendapat para pakar di atas, peneliti beragumen bahwa dominasi eksekutif atas legislatif politik dapat menyebabkan terjadinya dominasi terhadap lembaga eksekutif atau legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan persaingan sehingga partai politik tidak bersatu dalam mendukung pemerintahan. Keadaan tersebut akan membuat eksekutif tidak dapat mengontrol anggota dewan/legislatif melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan kewenangannya terhadap eksekutif.

2. Yudikatif

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga legislatif. Lembaga yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat/negara Indonesia.

Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan

dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.¹⁸

3. Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “eksekutor” namun juga bisa bertindak sebagai “legislator”.

Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari: (a) Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif; (b) Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD; (c) Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan, ELSAM, Jakarta, 2004. hlm

telah ditetapkan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga legislatif (DPR) juga mempunyai beberapa hak.

Hak-hak tersebut antara lain: (a) hak amandemen, yaitu hak anggota legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan eksekutif; (b) hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang; (c) hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; (d) hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama eksekutif; (e) hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan (f) hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan

kesejahteraan rakyat. Bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah. Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai: (a) perwakilan; (b) pembuatan kebijakan; (c) pengawasan. Dalam Pasal 62 dan 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (b) menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah; (c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah; (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi Gubernur dan melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota; (e) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; (f) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi. Selanjutnya menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan: (a) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala

daerah; (b) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (c) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; (d) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; (e) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Legislatif adalah suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Karena wakil masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Menurut Budiardjo (2000: 37) mengemukakan bahwa: Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah: Untuk membuat dan mengesahkan undang-undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah: a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota, b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan golongan, c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil gubernur,

bupati/wakil bupati, Walikota/wakil walikota, d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan daerah, e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, dan f. Melaksanakan pengawasan terhadap; 1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, 2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, 3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, 4. Kebijakan Pemerintah Daerah dan, 5. Pelaksanaan kerjasama Internasional di Daerah g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah. h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (pasal 18 ayat 1). Hak-hak yang diberikan kepada DPRD pasal 19 ayat (1), meliputi: a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota b. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah c. Mengadakan penyelidikan d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah e. Mengajukan rancangan peraturan daerah f. Menentukan anggaran belanja DPRD dan g. Menetapkan Tata Tertib DPRD Sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni: 1. Fungsi Perwakilan Rakyat Fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat. DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjaring, merekam aspirasi masyarakat. 2. Fungsi Legislasi Fungsi ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat

menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mamapu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. 3. Fungsi *Legislative Review*, Fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan: a. Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak. b. Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL. c. Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf. 4. Fungsi Pengawasan Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal. 5. Fungsi Anggaran Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya lokal (termasuk anggaran, dsb) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan. 6. Fungsi Pengaturan Politik Melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk: a. Menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat. b. Menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah. Dalam melaksanakan fungsi-

fungsi itu DPR maupun DPRD mempunyai hak- hak; mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen). Menurut pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan: a. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah b. Memberi persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah c. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah d. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selanjutnya menurut B.Yudoyono (2001: 98) mengemukakan bahwa: “Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan aparat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi”. Dengan demikian kualitas lembaga legislatif daerah akan sangat menentukan kualitas demokrasi, yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita otonomi daerah.

B. Teori Perwakilan

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan baik melalui pemilihan umum maupun karena pengangkatan atas penunjukan melahirkan akibat hubungan antara

si wakil dan yang diwakili. Berikut beberapa teori yang menjelaskan hal tersebut antara lain:¹⁹

1. Teori Mandat

a. Teori Mandat Imperatif

Dalam mandate imperatif si wakil sudah mendapat instruksi-instruksi dari yang diwakilinya, kewenangan si wakil amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan oleh yang diwakili. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi yang diwakili.

b. Teori Mandat Bebas

Dalam mandat bebas si wakil mempunyai kebebasan dalam apa yang akan dilakukan lembaga perwakilan. Jadi tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan karena si wakil adalah orang yang terpercaya dan terpilih.

c. Teori Mandat Representatif

Dalam mandat representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggungjawab pada yang diwakili.

¹⁹ Catur Wido Haruni. 2007. *Aspek Hukum Kedudukan dan Fungsi DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*. Thesis. Malang: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. hlm 12

2. Teori Organ

Teori ini lahir di Perancis sebagai reaksi dari ketidakpuasan dari teori mandat: Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan Negara merupakan suatu organisasi yang mempunyai alat-alat perlengkapan seperti: eksekutif, parlemen dan rakyat yang semuanya memiliki fungsi sendiri-sendiri tetapi antara yang satu dengan lainnya saling bergantung. Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai yang diberikan oleh undang-undang.

3. Teori Sosiologi

Teori ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat sosial. Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya lembaga perwakilan tersebut mencerminkan lapisan masyarakat yang ada.

Leon Deguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya solidaritas. Wakil-wakil rakyat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraan hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen, keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar

daripada hukum objektif yang timbul. Hukum objektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan, yang mengakibatkan hal-hal sebagai berikut:²⁰

- a. Rakyat atau kelompok sebagai pembentukan lembaga perwakilan dan cara terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial yang memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin ikut menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan kepada hukum objektif sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam Negara dengan dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam menjalankan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan pemilihnya, bukan karena ada hubungan mandat melainkan karena adanya hubungan hukum objektif yang dilandasi solidaritas sosial yang mengikatnya sehingga tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan Negara tidak melaksanakan fungsinya.

²⁰ M. Kusnardi dan Bintang Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama. hlm 256

Selain teori perwakilan yang diuraikan di atas, ada pendapat dari sarjana lain tentang hubungan wakil dan yang diwakilinya antara lain Gilbert Abcarian, menurutnya ada empat tipe hubungan antara wakil dan yang diwakili yaitu:²¹

a. Si wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

Dalam hal ini si wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

b. Si wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Si wakil bertindak sebagai duta dari yang diwakilinya, si wakil senantiasa mengikuti perintah dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

c. Si wakil bertindak sebagai *Politico*

Dalam hal ini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan tugasnya tergantung pada *issue* atau materi yang sedang atau dibicarakan.

d. Si wakil bertindak sebagai partisipan

Si wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dan organisasi yang diwakili.

C. Teori Legislatif

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat atau DPR adalah di bidang legislatif.

²¹ Catur Wido Haruni, Op.cit. hlm 15

Keberadaan fungsi legislatif DPR tidak dapat dilepaskan dari konsep *Trias Politica* yang ditawarkan oleh Montesquieu. Montesquieu berpendapat apabila kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu cenderung disalahgunakan. Sehingga untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebihan maka kekuasaan itu harus dipisahkan.

Kata legislasi berasal dari Bahasa Inggris *legislation* yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata *legislation* berasal dari kata kerja *to legislate* yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.²² Sementara itu Jimly Asshiddiqie dalam buku Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan: pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*), ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*) dan empat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan Internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).²³

²² Saldi Isra. Op.cit. hlm 78

²³ Ibid. hlm 79

D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota

1. Penjelasan Secara Umum

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.²⁴ Kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani. Kekuasaan legislatif juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang. Keberadaan lembaga legislatif diawali dengan adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulai terpusat pada seseorang raja atau kepala negara.²⁵ Keinginan tersebut yang akhirnya memunculkan pusat kekuasaan masyarakat yang mendapat legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif. Dalam DPRD terdapat kursi untuk partai politik, fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD yang memiliki fungsi sangat penting dalam terselenggaranya otonomi daerah. Fungsi legislasi adalah bagian dari proses fungsi yang dimiliki DPRD dan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan penelitian kali ini akan juga membahas substansi tentang hak inisiatif yang dimiliki anggota DPRD.

Sebagai lembaga legislatif DPRD berfungsi juga sebagai badan pembuat perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri

²⁴ Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Balai Pustaka. Jakarta. Hal 34.

²⁵ Ibid

sebagai wakil rakyat, Undang-Undang Dasar dan undang-undang mengatur hak prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan hak atas perubahan (Raperda).²⁶ Kemampuan lembaga legislatif melaksanakan fungsi perwakilan dan fungsi legislasi dapat dilihat dari persepsi para anggota dalam mengangkat berbagai persoalan dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum legislatif atau kemampuan lembaga legislatif melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakili.²⁷

Kedudukan DPRD Berdasarkan Pasal 148 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “DPRD Kabupaten / Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Menurut Pasal 20 A UUD 1945 dijelaskan bahwa DPRD memiliki fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD juga masih dipersenjatai oleh 3 (tiga) hak yaitu hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat.²⁸ Namun dari beberapa fungsi, tugas, wewenang dan juga hak DPRD, terdapat lagi hak dari anggota DPRD Kabupaten / Kota yang diatur khusus dalam Pasal 160 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

- a. Mengajukan rancangan Perda Kabupaten / Kota;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;

²⁶ Armen Yasir, 2010, Makalah Hukum dan Politik, disampaikan pada perkuliahan semester genap tahun ajaran 2009-2010 di Bagian HTN FH Unila, hal.17.

²⁷ *Ibid*

²⁸ Ni'matul Huda, *UUD 1945 Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm .288

- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. Protokoler; dan
- i. Keuangan dan administratif.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

- a. *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
- b. *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
- c. *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.

2. Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten / Kota berdasarkan Pasal 154

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah²⁹:

- a. Membentuk Perda Kabupaten / Kota bersama bupati / wali kota;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten / Kota bersama bupati / wali kota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD Kabupaten / Kota;
- d. Memilih bupati / wali kota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati / wali kota kepada Menteri melewati Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten / kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

²⁹ Lihat Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten / Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati / wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten / Kota;
- i. Memberi persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota di atas pada pasal 154 ayat (1) huruf d telah dihapuskan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang tugas dan wewenang DPRD Kabupaten / Kota Pasal 366 UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut:

- a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

3. Hak Dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota

Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD Kabupaten / Kota mempunyai hak: a. Interpelasi; b. Angket, dan c. Menyatakan pendapat. Penjelasan umum Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- a. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada bupati / wali kota mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah Daerah Kabupaten / Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket.

Hak dan kewajiban DPRD menurut UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 untuk

DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota diseragamkan mengikuti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian lebih rinci lagi dalam Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan hak anggota DPRD Kabupaten / Kota adalah: 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten / kota; 2) Mengajukan pertanyaan; 3) Menyampaikan usul dan pendapat; 4) Memilih dan dipilih; 5) Membela diri; 6) Imunitas; 7) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; 8) Protokol, dan 9) Keuangan dan administratif.

Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), selanjutnya dalam Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah: 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; 2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan menaati ketentuan perundang-undangan; 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Republik Indonesia; 4) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; 5) Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat; 6) Menaati prinsip demokrasi penyelenggaraan Perda Kabupaten / Kota; 7) Menaati Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik; 8) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait; 9) Menghimpun dan menyerap aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja berkala; 10) Menindaklanjuti dan menampung aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan 11) Memberi pertanggungjawaban moral dan politis terhadap konstituen di daerah pemilihan.

E. Hak Imunitas

1. Secara Umum

Keistimewaan yang dapat dinikmati oleh pejabat negara ini diperoleh berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hukum Diplomatik. Hak imunitas secara umum memiliki arti bahwa para kepala negara, pejabat pemerintahan mempunyai kekebalan dari berbagai hukum yurisdiksi negara lain. Dengan kata lain kepala negara dan pejabat pemerintahan tidak terikat dengan hukum negara lain. Hak imunitas ini diberikan oleh hukum

internasional berdasarkan *Genewa Convention on Diplomatic Relation* 1961 (Konvensi Jenewa 1961).³⁰

Kekebalan ini diberikan karena wakil pejabat negara merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat yang hak-haknya dijamin hukum internasional (*United Nations Charter*). Negara yang dimaksud memiliki hak khusus (*previlege*) yang juga dijamin hukum. Hak *previlege* ini tidak hanya diberikan kepada wakil-wakil negara asing di wilayah territorial negara penerima (*Receiving State*), tetapi juga kepada negara-negara lain, seperti hak lintas wilayah udara (penerbangan komersial) dan hak lintas laut territorial dan pedalaman (*innocent passage right*).

Kekebalan dan keistimewaan untuk pejabat negara dapat dikategorikan dalam dua pengertian, yaitu *inviolability* dan *immunity*. *Inviolability* hanya diperuntukkan kekebalan terhadap organ-organ pemerintah atau alat kekuasaan negara penerima, dan kekebalan terhadap segala gangguan yang merugikan serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah negara penerima. Sementara *immunity* dimaksudkan sebagai kekebalan terhadap yurisdiksi pengadilan negara penerima baik dalam bidang hukum pidana maupun keperdataan.

Sesuai dengan Konvensi Wina 1961, definisi hak imunitas adalah kekebalan dari yurisdiksi perdata dan pidana yang tidak dapat diganggu gugat.

³⁰ <http://handarsubhandi.blogspot.co.id/2016/12/pengertian-hak-imunitas.html>

Hak imunitas tidak hanya dinikmati oleh pejabat negara, tetapi juga termasuk anggota keluarganya.

2. Hak Imunitas DPRD di Indonesia

Pada prinsipnya hak imunitas, yang dalam bahasa Indonesia disebut juga dengan hak kekebalan, secara konstitusional telah diatur keberadaannya dalam Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dinyatakan bahwa selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Dalam konteks kekinian, pelaksanaan hak imunitas anggota DPRD Kabupaten / Kota telah diatur dalam Pasal 176 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Terdapat 2 (dua) hal pokok yang diatur dalam Pasal 176 tersebut, yaitu pertama, Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota ataupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota, kedua, Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota maupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota. Namun demikian, pelaksanaan hak imunitas Anggota DPRD Kabupaten /

Kota ini juga tidak bisa dijalankan secara mutlak. Dalam ketentuan dalam Pasal 176 ayat (4) Undang-Undang No 23 Tahun 2014, mengecualikan terhadap anggota DPRD Kabupaten / Kota yang mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini dirasakan penting menurut penulis agar Anggota DPR RI dapat menjaga kerahasiaan terhadap materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia Negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹

Dalam melaksanakan tugasnya, setiap anggota DPRD memiliki berbagai hak-hak istimewa. Setiap hak yang dimiliki sangat membantu kinerja anggota DPRD. Salah satu hak tersebut adalah hak imunitas. Sempelnya hak imunitas adalah hak yang memungkinkan setiap anggota DPR dan DPRD memiliki kekebalan terhadap hukum. Hak imunitas DPR diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 20A ayat (3) : Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.³²

³¹ M. Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara*, Bandung: Refika Aditama. Hlm 78

³² Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm 43

Lebih lanjut, hak imunitas diatur dalam Undang-undang MD3 tentang MPR, DPR, dan DPD RI. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa kekebalan hukum yang dimiliki oleh anggota lembaga perwakilan rakyat dijamin. Hak imunitas sendiri adalah kekebalan hukum dimana anggota DPR dan DPRD tidak dapat dituntut di pengadilan karena pernyataan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan, maupun tulisan dalam rapat-rapat DPR dan DPRD. Namun, hak imunitas ini bisa digunakan sepanjang anggota tidak melanggar yang bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik. Hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPR dan DPRD hanya dapat digunakan ketika seorang anggota menyampaikan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kinerja mereka. Anggota-anggota DPRD ini akan dilindungi oleh hak imunitas. Akan tetapi, hak imunitas ini tidak berlaku apabila ada anggota DPRD yang melanggar kode etik, seperti melakukan korupsi karena hal tersebut adalah salah satu contoh kasus pelanggaran kode etik yang secara otomatis menganulir hak imunitas yang mereka miliki. Dari penjabaran di atas, hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPRD tidak dapat semata-mata selalu digunakan anggota DPRD yang sedang terjerat kasus hukum. Syarat agar hak imunitas DPRD berlaku adalah anggota yang bersangkutan tidak melanggar kode etik. Sedangkan untuk kasus-kasus khusus yang dianggap melanggar kode etik, hak imunitas DPRD tidak lagi berlaku dan anggota yang bersangkutan dapat diproses hukum.

Hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPRD hanya dapat digunakan ketika seorang anggota menyampaikan pendapat yang berkaitan dengan

pelaksanaan kinerja mereka. Anggota-anggota DPRD ini akan dilindungi oleh hak imunitas. Akan tetapi, hak imunitas ini tidak berlaku apabila ada anggota DPRD yang melanggar kode etik, seperti melakukan korupsi karena hal tersebut adalah salah satu contoh kasus pelanggaran kode etik yang secara otomatis menganulir hak imunitas yang mereka miliki.

Dari penjabaran di atas, hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPRD tidak dapat semata-mata selalu digunakan anggota DPRD yang sedang terjerat kasus hukum. Syarat agar hak imunitas DPRD berlaku adalah anggota yang bersangkutan tidak melanggar kode etik. Sedangkan untuk kasus-kasus khusus yang dianggap melanggar kode etik, hak imunitas DPRD tidak lagi berlaku dan anggota yang bersangkutan dapat diproses hukum.

Seperti halnya kasus yang terjadi pada Ketua Fraksi Partai Nasdem, Viktor Laiskodat terkait kasus dugaan ujaran kebencian bernada suku, agama, ras dan antar golongan (SARA). Dalam penyampaian saat berpidato di Kupang, NTT Viktor dianggap meresahkan dan dinilai kurang pantas untuk disampaikan ke masyarakat dan bernuansa SARA. Hal ini kepolisian RI masih menunggu keputusan dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Apabila dalam hal ini kegiatan Viktor ke NTT berhubungan dengan partai atau tugas DPR, karena jika tugas dari DPR maka Viktor memiliki hak imunitas dan apabila Viktor terbukti bersalah berdasar bukti yang ada maka Viktor tidak dilindungi hak imunitas dan akan dikenai tuntutan hukum. Menurut pendapat penulis, Keputusan Viktor bersalah atau tidak adalah dengan menunggu hasil dari pertimbangan Mahkamah

Kehormatan Dewan. Viktor tetap dilindungi hak imunitas tetapi hanya dapat sebagian dari hak imunitasnya dikarenakan Viktor melakukan tindak pidana ujaran kebencian yang dilakukan di luar kepentingan pekerjaan dia sebagai anggota dewan. Dan yang dimaksud dilindungi sebagian itu sebelum diselidiki oleh kepolisian, Viktor harus melewati sidang oleh Badan Kehormatan Dewan dan hak-haknya sebagai anggota dewan tidak akan dicabut sampai dengan adanya putusan yang *incracht*.

3. Tujuan Hak Imunitas DPRD

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) harus mempunyai kebebasan dalam menyampaikan aspirasinya, serta mempunyai independenitas yang baik. Oleh karena itu, untuk mewujudkan hal tersebut maka lembaga perwakilan rakyat membutuhkan payung hukum yang tegas. Di dalam tata negara Indonesia, payung hukum yang memberikan keleluasaan, kebebasan dan independenitas di dalam menyampaikan aspirasi DPRD, yaitu hak imunitas. Hak imunitas adalah hak yang memberikan kekebalan hukum (tidak dapat dikenai tuntutan hukum) atas pernyataan-pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat atau sidang DPRD sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dimana masing-masing anggota mempunyai jaminan hukum. Istilah hak imunitas sendiri berasal dari bahasa Inggris yaitu “*immunity*” yang mempunyai arti kekebalan, juga dapat diartikan “tidak dapat diganggu gugat”. Dalam kamus *Black’s Law Dictionary* istilah hak imunitas

terhadap anggota lembaga perwakilan rakyat (*legislative immunity*) dalam aplikasi ketatanegaraan di Amerika mempunyai 2 (dua) lingkup wilayah: 1) Tidak boleh ditangkap pada saat sidang berlangsung, kecuali tidak pidana makar, kejahatan berat, seperti pembunuhan dan terhadap pelanggaran perjanjian perdamaian. 2) Pada saat setiap pidato, debat, opini, penyampaian pendapat pengambilan suara, laporan tertulis dan penyampaian petisi yang dirasa penting untuk disampaikan dalam rangka fungsi legislatif yang dilakukan dalam sidang parlemen. Dalam Ensiklopedi Nasional Indonesia hal imunitas menggunakan istilah hak kekebalan. Disini secara etimologi mempunyai 2 (dua) pengertian. Pertama, kekebalan diplomatik³³ terhadap alat-alat kekuasaan negara penerima. Kedua, perlindungan khusus terhadap pelanggaran pihak yuridiksi hukum pidana dan yuridiksi hukum perdata.³⁴ Hak kekebalan (*inviolability right dan immunity right*) mengandung 2 (dua) pengertian. Dalam pengertian *inviolability right*, hak ini berarti: 1) kekebalan diplomatik terhadap alat-alat kekuasaan negara penerima, dan 2) perlindungan khusus terhadap

³³ Hak kekebalan diplomatik diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) bagian: Pertama, kekebalan pribadi, meliputi: a) kekebalan terhadap alat kekuasaan negara penerima, semisal dari penangkapan dan penahanan, b) perlindungan terhadap gangguan atas dirinya, c) kekebalan terhadap yuridiksi hukum pidana dan hukum perdata, d) kebebasan terhadap kewajiban menjadi saksi. Kedua, kekebalan terhadap kantor perwakilan dan rumah kediaman pribadi, yang meliputi: a) kebebasan dari paksaan untuk memasuki kantor perwakilan dan kediaman pribadi, b) kebebasan dari pemeriksaan dan penahanan gedung, alat perlengkapan, seperti alat pengangkutan. Ketiga, kekebalan korespondensi, meliputi: a) kekebalan arsip dan dokumen yang tidak dapat diganggu gugat, b) kekebalan surat-menyurat perwakilan dan stafnya, c) kekebalan atas diplomatik yang tidak boleh dibuka

³⁴ Ensiklopedi Nasional Indonesia, Jilid VI (Jakarta: Cipta Adi Pustaka, 1989), 304

pelanggaran pihak swasta. Sedangkan dalam pengertian *immunity right* adalah kekebalan terhadap yuridiksi hukum pidana dan yuridiksi hukum perdata.³⁵

4. Hak Imunitas DPRD

Kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.³⁶ Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.

³⁵ Titik Triwulan Tutik, 2011, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kencana. Hlm 87

³⁶ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Semarang: PT. Citra Adytia Bhakti, 2014), hal. 53-56

Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan yang sangat erat. Yang satu mencerminkan adanya yang lain. Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah sebagai berikut: 1. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki *title* atas barang yang menjadi sasaran dari hak. 2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif. 3. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*Commission*) atau tidak melakukan (*Omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak. 4. *Commission* atau *Omission* itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai objek dari hak. 5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai *title*, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya. Pengertian “hak” pada akhirnya juga dipakai dalam arti kebebasan terhadap kekuasaan hukum orang lain. Sebagaimana halnya kekuasaan itu adalah kemampuan untuk mengubah hubungan-hubungan hukum, kebebasan ini merupakan pembebasan dari adanya suatu hubungan hukum untuk bisa diubah oleh orang lain. Kebebasan ini mempunyai kedudukan yang sama dalam hubungan dengan kekuasaan, seperti antara kemerdekaan dengan hak dalam arti sempit: kebebasan adalah pembebasan dari kekuasaan orang lain, sedang kemerdekaan merupakan pembebasan dari hak orang lain.

Lembaga legislatif adalah lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang sebagai sistem lembaga perwakilan rakyat Cabang

kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Oleh karena itu, fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Dalam pengaturan yang lebih tegas dapat dilihat dalam pasal 176 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yaitu: 1) Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota ataupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota. 2) Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota maupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota. 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam

rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 192 UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa tata cara pengaduan masyarakat dan penjatuhan sanksi diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten / Kota tentang tata beracara badan kehormatan.

Dalam kamus hukum, Sudarsono membagi hak imunitas ke dalam dua bagian: 1) Hak anggota DPR dan para menteri untuk menyatakan melalui tulisan atau membicarakan segala hal kepada lembaga tersebut tanpa dapat dituntut di muka pengadilan. 2) Kekebalan hukum bagi kepala Negara, perwakilan diplomatik dari hukum pidana, hukum perdata dan hukum tata usaha negara yang dilalui atau negara tempat mereka ditempatkan atau bertugas.³⁷

Dalam hukum dikenal dua macam hak Imunitas, yaitu: hak imunitas mutlak, yaitu hak imunitas yang tetap berlaku secara mutlak dalam arti tidak dapat dibatalkan oleh siapapun. Sedangkan hak imunitas kualifikasi bersifat relatif, dalam arti hak imunitas ini masih dapat dikesampingkan. Manakala penggunaan hak tersebut “dengan sengaja” dilakukan menghina atau menjatuhkan nama baik dan martabat orang lain. Yang termasuk ke dalam hak imunitas absolut (mutlak) adalah pernyataan yang dibuat dalam sidang-sidang atau rapat-rapat parlemen, sidang-sidang pengadilan yang dilakukan oleh

³⁷ Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), 155

pejabat-pejabat publik tinggi menjalankan tugasnya. Sedangkan yang tergolong ke dalam hak imunitas kualifikasi adalah siaran pers tentang isi rapat-rapat parlemen atau sidang pengadilan, ataupun laporan pejabat yang berwenang tentang rapat parlemen atau sidang pengadilan tersebut. Beberapa hal yang dianggap kontroversial oleh beberapa kalangan diantaranya adalah UU MD3 yang baru ini dianggap terlalu cepat dan cenderung tergesa-gesa dalam pembahasannya. Selanjutnya UU MD3 terbaru ini tidak secara tegas mengadopsi substansi amar Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian, UU ini dianggap memberikan hak imunitas bagi anggota DPR untuk diperiksa oleh KPK terkait kasus korupsi. Serta, pembentukan dan pembubaran alat kelengkapan dewan (AKD). Salah satu AKD yang dibubarkan.

Dari beberapa kontraversi tersebut, terdapat satu hal yang perlu diketahui bersama oleh kita yaitu terkait hak imunitas anggota DPR RI dalam keberadaannya hak ini kadang menjadi hal yang kontroversial di tengah masyarakat. Mengingat pelaksanaan hak ini oleh sebagian kalangan masyarakat dianggap sebagai dasar untuk menghindari penjatuhan sanksi hukum oleh anggota parlemen dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya sebagai wakil rakyat. Hak imunitas parlemen dapat dipersamakan dengan hak imunitas legislatif, pada dasarnya merupakan suatu sistem yang memberikan kekebalan

terhadap anggota parlemen agar tidak dikenai sanksi hukuman. Bahkan dalam *English Bill of Rights*, dinyatakan bahwa kebebasan untuk berbicara dan berdiskusi atau berdebat di parlemen, tidak dapat di-*impeach* atau dipertanyakan dalam persidangan di lembaga peradilan. Setelah dijabarkan undang-undang di atas termasuk hak imunitas. Pengecualian dari penggunaan hak imunitas bagi seorang Anggota DPRD Kabupaten / Kota, dikemukakan dalam pasal 196 ayat (4) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 yaitu terdiri dari dua hal. Pertama, anggota parlemen yang bersangkutan mengemukakan isi materi rapat yang telah disepakati dilakukan rapat secara tertutup. Kedua, mengemukakan hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara, yang saat ini justru belum jelas mengingat pengaturan mengenai rahasia negara belum diatur dalam undang-undang. Demokrasi pada intinya ialah pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi sebagai dasar kehidupan bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Negara Demokrasi ialah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri dengan persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat. Pengertian kedaulatan itu sendiri oleh Ismail Sunny diartikan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu Negara. Pada

prinsipnya hak imunitas yang dalam bahasa Indonesia disebut juga dengan hak kekebalan, secara konstitusional telah diatur keberadaannya dalam pasal 20A Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dinyatakan bahwa selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam konteks kekinian, pelaksanaan hak imunitas anggota DPRD Kabupaten / Kota telah diatur dalam Pasal 176 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat tiga hal pokok yang diatur dalam Pasal 176 tersebut, yaitu pertama, Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota ataupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota, kedua, Anggota DPRD Kabupaten / Kota tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPRD Kabupaten / Kota maupun di luar rapat DPRD Kabupaten / Kota yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD Kabupaten / Kota. Namun demikian, pelaksanaan hak imunitas Anggota DPRD Kabupaten / Kota ini juga tidak bisa dijalankan secara mutlak. Dalam ketentuan dalam Pasal 176 ayat (4) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengecualikan terhadap anggota DPRD Kabupaten / Kota yang

mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini dirasakan penting menurut penulis agar Anggota DPRD Kabupaten / Kota dapat menjaga kerahasiaan terhadap materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia Negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

